

Universidad del Salvador

Maestría en Cooperación Internacional

TESIS

Título: La Ayuda para el Desarrollo canadiense en el marco
de sus relaciones internacionales. Un análisis de las
tendencias contemporáneas.



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Maestrando: Norberto Pagani

Directora: Marta Palomares

Buenos Aires, diciembre de 2006

Tabla de contenidos

Introducción

1. Marco teórico

1.1. La cooperación internacional y la Teoría de las Relaciones Internacionales

1.2. El concepto de seguridad y la cooperación para el desarrollo

2. Estado del Arte

2.1. La discusión sobre el carácter de la cooperación internacional

2.2. La evolución del concepto de Seguridad Humana

2.3. Acerca de la cooperación internacional canadiense

2.4. A modo de síntesis sobre la producción actual

3. Metodología de la investigación

4. Objetivos e hipótesis

5. Las formas de organización de la cooperación canadiense desde una perspectiva comparativa

5.1. Organización de la cooperación internacional en los países miembros del DAC

5.2. Organización de la cooperación internacional en Canadá

5.2.1. El funcionamiento del sistema político

5.2.2. El poder real del Ministro de Cooperación y de la CIDA

5.3. Organización de la APD. Asistencia en capital y cooperación técnica; criterio funcional o geográfico

5.4. Unidades especiales

5.5. Representación de los donantes dentro de los países beneficiarios de la APD

5.6. Del número y formación del personal de la AOD

5.7. Origen de los fondos para financiar el desarrollo

5.7.1. Dotaciones presupuestarias nacionales

5.7.2. Otras fuentes de recursos

5.7.2.1. Entre los miembros del DAC

5.7.2.2. Origen de otros fondos en Canadá

5.8. Destino de los fondos

6. La Construcción ideológica de la Política Exterior Canadiense y la Asistencia Oficial al Desarrollo

6.1. La relación con los Estados Unidos: durmiendo con el elefante

6.2. Las inversiones canadienses en el mundo

6.2.1. A modo de ejemplo: Las inversiones canadienses en América Latina

7. Conclusiones: Seguridad Humana, Cooperación Internacional para el Desarrollo y Política Exterior

8. Recursos virtuales

9. Bibliografía



USAL
UNIVERSIDAD
DEL SALVADOR

Introducción

La presente tesis se propone discutir las características de la Cooperación Internacional canadiense, a la luz de los cambios producidos recientemente en el campo de las relaciones internacionales. Desde esta perspectiva, el escenario unipolar post – guerra fría, la globalización como fenómeno multidimensional y la exacerbación de los conflictos regionales son algunos de los elementos que enmarcan nuestro análisis. Al mismo tiempo, existe un componente nacional de significación: el Canadá, ex Dominio Británico y vinculado estrechamente con la evolución de la economía y la política estadounidense, ha procurado diferenciarse de ambos. De la Madre Patria, con quién conserva la simbólica presencia común de la reina y lazos especialmente culturales, ha logrado tal distinción. Con los Estados Unidos, en cambio, la frontera común y la complementariedad económica ha conducido a una convivencia que los propios canadienses observan con preocupación, pues el riesgo de desaparición completa o de pérdida parcial de soberanía se encuentra latente.

La construcción de una nación, de una identidad cultural, ideológica y afectiva que englobe a los distintos integrantes de la sociedad se ha transformado en una tarea inconclusa e imposible. Inicialmente, la colonia británica reconocía dos sectores diferenciados: una parte anglófona, cuyo núcleo originario correspondería a las provincias marítimas y a la futura provincia de Ontario y la región del Québec, francófona y ligada estrechamente a la cultura de sus primeros pobladores.

El carácter binacional y el enfrentamiento cultural y político entre los dos grupos fundadores, tensaron la posibilidad de consolidación estatal y el acentuado federalismo de las instituciones canadienses refleja la complejidad – y los límites – de la tarea de homogeneización.

El separatismo quebequense, despertó con la Revolución Tranquila¹ de los años 60' y se ha agudizado en las últimas décadas. Desde el estado federal, se procuró diluir el enfrentamiento adoptando una identidad multicultural, mediante la promoción de la inmigración de personas provenientes de países del Tercer Mundo y del reconocimiento de los derechos de los pobladores originales (los inuits, denominados impropiaamente como esquimales).

El fracaso de la integración, asimilación o respeto moderado a la autonomía del Québec se refleja tanto en la celebración de referéndum sobre el tema de la secesión –que en todos los casos dan una victoria muy ajustada a aquellos habitantes partidarios de continuar bajo la tutela de Ottawa²– como en

¹ Antes de los años 1960, las peticiones de Quebec tuvieron como principal objeto la defensa de la autonomía provincial, que aunaba el no intervencionismo del Estado y la protección del carácter tradicional de Quebec. La Iglesia Católica, guardiana de la sociedad civil, se ocupaba de proteger a un pueblo aislado durante mucho tiempo de las ideas modernas. El conservadurismo y el nacionalismo defensivo dominaban la política quebequense. En aquella época, se hablaba más bien de una sociedad o una nación canadiense francesa que de una sociedad o un pueblo quebequense. Desde el punto de vista económico, mientras Ontario protagonizaba un espectacular proceso de industrialización, basado en la expansión de sus plantas fabriles a través de los capitales estadounidenses, la provincia francófona permanecía en una situación de atraso relativo y aislamiento. Sus únicos mercados eran los canadienses y el presupuesto federal gravitaba fuertemente sobre las posibilidades de desarrollo. A partir de 1960, se renovó el discurso autonomista, al calor de la denominada *Revolución Tranquila*.

Esta involucraba una serie de cambios, que comprendía: la modernización de la provincia, el aumento de las inversiones industriales, el establecimiento de un estado de bienestar moderno, que llevase a cabo una separación más clara entre la Iglesia y el Estado y fuese capaz de ofrecer a su población políticas sociales y económicas integradas. A partir de allí, los reclamos de soberanía se hicieron más vehementes

² Los resultados de dos consultas sobre la posibilidad de declarar la independencia respecto de Canadá fueron: en 1980 un 59,4 % votó por permanecer y el 40,4 % por la secesión, mientras que en 1995 un 50,6 % de los quebequenses optó por continuar perteneciendo a Canadá y el 49,4 % por separarse. Como puede observarse, las posiciones son muy parejas.

la imposibilidad de acordar una nueva constitución desde hace más de veinte años.

En resumen, los canadienses enfrentan a comienzos del siglo XXI desafíos que los ubican en una encrucijada. Por un lado, el proceso de globalización y de ligazón estrecha con los EEUU impone un corsé a las posibilidades de asumir decisiones de manera soberana. Por el otro, las tensiones secesionistas quebequenses obligan a una continua negociación del equilibrio político interno.

La cooperación internacional para el desarrollo se encuentra en la base de esta encrucijada. Permite delinear los rasgos propios de la política exterior canadiense en términos del conflicto entre el multilateralismo declamado y la sumisión real que impone el vínculo con su poderoso vecino del sur. Además, contribuye a consolidar un perfil pan - canadiense que absorbería las ambiciones separatistas de los francófonos. Asimilando el "ser nacional" con la democracia y la promoción de los derechos humanos, se procuraría huir hacia adelante y negar los conflictos de identidad, económicos y políticos.

Finalmente, la participación de los canadienses en las instituciones multilaterales de Asistencia para el Desarrollo (APD) le posibilita su utilización alternativamente como: ariete de la apertura comercial y de inversiones empresarias privadas; mecanismo de condicionamiento sobre los regímenes políticos beneficiados con la APD y finalmente, instrumento de compensación de los daños provocados por el propio proceso de globalización.

La cooperación internacional canadiense se presenta como un fenómeno complejo, resultado de tensiones internas y externas, reflejo de una sociedad civil que contiene tanto a poderosas empresas multinacionales como

a Organizaciones No Gubernamentales (ONG) activas en la defensa de los derechos humanos, de la democracia y del medio ambiente.

¿Cuál es el grado de autonomía del estado canadiense para definir sus prioridades de política exterior? A su vez, ¿Constituye la cooperación internacional un área independiente o subordinada de esa política? ¿Cómo se resuelve la disputa Inter. – burocrática en el seno del gobierno ? Estos son algunos de los interrogantes que orientan la tesis.

A tal fin, en primer lugar presentaré el marco teórico que sustenta mi análisis. Concentraré la atención en dos elementos. Por un lado, examinaré las distintas cosmovisiones de las relaciones internacionales y el lugar que conceden a la cooperación internacional para el desarrollo. Por el otro, exploraré la evolución de concepto de Seguridad Humana, pieza fundamental del andamiaje teórico de la política exterior canadiense.

En segundo término se expondrá el estado del arte sobre nuestra problemática, revisando la producción erudita sobre las estrategias de APD en general y las desplegadas por el país de la hoja de arce.

En tercer lugar, se enuncian la metodología y los objetivos e hipótesis, que propician el camino (en el sentido griego) de la indagación.

En los tres apartados siguientes son tratados los aspectos relacionados con la cooperación internacional canadiense, relativos a la organización de la Asistencia para el Desarrollo, al propio accionar de la APD y a la vinculación con otras áreas de la política exterior del Canadá.

Las conclusiones presentarán una síntesis de los resultados de la investigación reuniendo lo expuesto en el conjunto del trabajo de tesis.

1. Marco teórico

1.1. La cooperación internacional y la Teoría de las Relaciones Internacionales

Aunque puede postularse la existencia de una tradición realista muy antigua en la práctica y el estudio de las relaciones internacionales, solo después de la Segunda Guerra Mundial la disciplina se consolidó como tal, especialmente en los Estados Unidos. El trabajo de Hans Morgenthau, *Política entre Naciones*, (1948) presentaba una cosmovisión realista que, si bien ha sido contestada e impugnada, sigue siendo una referencia básica para entender la actuación de los estados en el nivel internacional. Sintéticamente, el realismo postula los siguientes supuestos para la comprensión de las RR.II.

1. Las relaciones internacionales se encuentran signadas por el pesimismo antropológico de raíz hobbesiana.
2. Por esa causa, el realismo rechaza la existencia de una posible armonía de intereses y el conflicto se considera connatural al sistema internacional. Hobbes pretendía remediar la anarquía de cada sociedad nacional mediante un Pacto de Sumisión que trasladara todo el poder – único e irrevocable – desde sus integrantes a un rey absoluto. En cambio, en la relación internacional, la anarquía es la norma y es imposible de superar. Como aspiración de máxima, algunos realistas

creen que se puede estructurar cierto tipo de orden, inestable y momentáneo en un marco de desconfianza entre los estados³.

3. La actuación del Estado viene determinada por el propio sistema. Con independencia de su ideología⁴, todos los Estados actúan de forma semejante: tratan siempre de aumentar su poder;
4. Junto al poder, el segundo elemento clave del realismo es la noción de *interés nacional*, definida en términos de poder y que se identifica con la seguridad del Estado.

El término *interés nacional* es equívoco, ya que conceptualmente la nación y el estado se refieren a realidades distintas. Mientras la primera remite a un sustrato cultural (idioma, costumbres, tradiciones, historia en común) o volitivo (en el sentido postulado por Renan), el estado es un ordenador social de características esencialmente políticas. De ese modo, existen naciones sin estado, como la conformada por los gitanos, y estados plurinacionales como el

³ Con frecuencia se utiliza la expresión balance de poder para remitir a un estado de las relaciones internacionales estable y con ausencias de guerras. Sin embargo, el concepto se emplea en tantos sentidos, que prácticamente carece de significado. Michael Sheehan, rastreando en la bibliografía erudita, le encuentra los siguientes: 1) Distribución igualitaria del poder entre los distintos estados 2) Vigilancia sobre eventual crecimiento en el poder de un estado 3) Un orden donde el más débil no puede ser destruido por el o los más fuertes. 4) Enfrentamiento entre dos potencias iguales 5) Una situación donde las alianzas que se establecen no afectan la seguridad del resto 6) Un orden donde el surgimiento de una alianza militar es contrarrestado por la aparición de otra de similares características. Cfr. Sheehan, M., *The Balance of Power: History and Theory*, London, Routledge, 1996.

Se ha preferido traducir al español la mayor parte de los textos de su idioma original (francés o inglés) para facilitar la lectura. En todos los casos, la traducción me pertenece (Norberto Pagani)

⁴ Usamos ideología en el sentido postulado por una importante tradición sociológica que reúne a exponentes tan disímiles como Karl Marx, Gaetano Mosca y Vilfredo Pareto. La ideología sería una estrategia de enmascaramiento de la realidad por parte de las clases dirigentes. En un significado algo distinto pero complementario se encaminan los análisis de Giovanni Sartori, quien expresa que:las ideologías ya no son ideas - ideas sometidas a la jurisdicción de la lógica y al tamiz de la verificación, sino más bien "ideas convertidas en palancas sociales", ideas convertidas en ideales dirigidos a la acción. Podremos incluso afirmar: en el plano ideológico las ideas no son tratadas lógicamente (con fines cognoscitivos), sino que, por el contrario, se tratan persuasivamente (con fines de praxis-lógica) Pero si las ideologías son ex ideas, ideas ya-no-ideas, y por lo tanto, ideas que ya no son pensadas entonces se pone en evidencia la vinculación entre ideología y creencia". Sartori, G., *Elementos de Teoría Política*, Madrid, Alianza, 1999 (Primera Edición en español, 1992)

español o el canadiense. Hubiera sido preferible que los realistas utilizaran los términos *interés estatal* y *relaciones interestatales* para evitar confusiones⁵. No fue así: para entenderse los especialistas deberán repetir esas categorías, aún aquellos que disienten en su capacidad hermenéutica.

El realismo supone al estado como un actor único e indivisible y entiende el concepto de seguridad nacional básicamente como la búsqueda de la soberanía y de la integridad territorial. Por ese motivo, el factor militar es preponderante en el análisis de la seguridad nacional. Las otras variables, tales como el poderío económico o el prestigio, sirven a la consolidación del dominio militar de manera directa o indirecta.

¿Cuál sería el lugar de la cooperación internacional dentro de la concepción realista? Podría servir – en una aproximación inicial - a dos fines: por un lado, permitiría consolidar la supremacía de un estado sobre los demás. Al ofrecer préstamos a otro país, se condicionaría fuertemente al receptor en términos de decisiones soberanas. Así, se preservarían áreas de influencia: grandes operaciones de cooperación internacional, tales como el *Plan Marshall* o la *Alianza para el Progreso*, procuraban alejar a Europa y a América – respectivamente- del fantasma del comunismo⁶.

El otro objetivo sería favorecer la expansión económica de empresas ubicadas en el estado donante, lo que a su vez, -como ya vimos- puede

⁵ La misma confusión se ha heredado para la denominada *cooperación internacional*. Debería llamarse más correctamente, *cooperación interestatal*, cuando los actores involucrados son los estados o *cooperación intersocietal*, cuando se producen intercambios entre las distintas sociedades, más allá de las nacionalidades y de los gobiernos. En descargo de la disciplina, debemos puntualizar que, en inglés, nation es definida como “a country that has its own land and government”. El problema lo sufren, entonces los especialistas internacionales de habla hispana, por la utilización literal de un concepto que proviene de otro idioma. Cfr. *Macmillan English Dictionary for advanced learners*, Macmillan Publishers Limited, Oxford, 2002, p. 942.

⁶ Podríamos incluir también en este esquema a los países integrantes del G/7, que limitan fuertemente el accionar de aquellos estados endeudados con el Fondo Monetario Internacional, las instituciones integrantes del grupo del Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo.

traducirse en términos de poder. En ese sentido operaba la cooperación internacional italiana en América Latina durante los años 80', beneficiando directamente a sus empresas con contratos atados al otorgamiento de la ayuda⁷.

Sin embargo, aún faltan otros elementos de la cooperación internacional que deberían observarse en clave realista. El prestigio, por ejemplo, constituye un instrumento de influencia de significación⁸. El mismo padre del realismo, Hans Morgenthau, criticaba la tendencia de los estadistas a reducir el poder político a la aplicación efectiva de la fuerza, sin tomar en cuenta su importancia. Y brindaba un ejemplo proveniente de la experiencia de la "Guerra Fría": la pugna ideológica presentada por ambas superpotencias como una contienda entre dos filosofías, dos sistemas económicos y dos modos de vida definidos como incompatibles entre sí, la lucha por el poder no sólo requería de los métodos tradicionales de la presión política y la fuerza militar, sino también de otros mecanismos más adecuados para triunfar en la lucha por conquistar las mentes de los hombres. Así, se utilizaba la propaganda -cuyo objetivo es el de incrementar el propio prestigio y disminuir el del enemigo- y la asistencia externa, que procuraba cautivar a la nación que la recibe con la supremacía económica y tecnológica de la nación que la otorga.

El realismo como paradigma dominante en las RR.II no sufrió mayores embates o modificaciones, hasta que en la década de 1970 Kenneth Waltz lo refinó, acercando la disciplina a su status científico. Mantuvo los principales

⁷ Cfr. Tomassini, Luciano, *América Latina y las fuentes europeas de cooperación internacional*, CEPAL, Documento de Circulación restringida, Junio de 1993

⁸ Podríamos citar el caso danés: se trata de un país muy pequeño que ha logrado aumentar su influencia sobre el ámbito europeo y mundial con una defensa muy activa de las instituciones de la cooperación internacional, y el activismo en pro de los derechos humanos y de la democracia.

supuestos del realismo clásico: los Estados -unidades racionales y autónomas- son los principales actores de la política internacional, el poder es la principal categoría analítica de la teoría, y la anarquía es la característica definitoria del sistema internacional. Pero, a diferencia del realismo original, el neorrealismo centraba su explicación más en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen. Según Waltz, el comportamiento de las unidades del sistema (Estados) se explicaría más por los constreñimientos estructurales del sistema que por los atributos o características de cada una de ellas⁹.

Antes de esta contribución de Waltz, que consolidó el carácter científico del realismo, Robert Keohane – en colaboración con Joseph Nye primero, en soledad después – acercó nuevas ideas al estudio de las Relaciones Internacionales. Si bien en un principio postuló al institucionalismo como un paradigma alternativo¹⁰ posteriormente moderó su posición, buscando la ampliación de la estrecha visión de los realistas y neorrealistas. Finalmente su propuesta consiste en afirmar que, si bien:

1. Los Estados son los principales actores internacionales, no son los únicos.

⁹ Waltz, K., *Theory of International Politics*. Nueva York: Random House, 1979 pp. 88 a 97.

¹⁰ En *Después de la Hegemonía*, Keohane es fuertemente crítico de las posiciones más extremas del institucionalismo. Así respecto a David Mitrany sostiene que

"En el otro extremo de estos realistas se encuentran autores que consideran que consideran que la cooperación es esencial en un mundo de interdependencia económica y que argumenta que los intereses económicos compartidos crean la necesidad de leyes e instituciones internacionales. Este enfoque, al que me refiero como institucionalista porque sus partidarios acentúan las funciones desempeñadas por las organizaciones internacionales, corre el riesgo de ser ingenuo con respecto al poder y al conflicto. Con demasiada frecuencia sus adherentes incorporan a su teoría suposiciones excesivamente optimistas acerca del rol de los ideales en la política mundial o acerca de la capacidad de los estadistas de aprender lo que los teóricos consideran las "lecciones correctas" Keohane, R., *Después de la Hegemonía*, Buenos Aires, GEL, 1988 , p. 20. (el resaltado es mío, N.P.)

2. Los Estados actúan racionalmente, no siempre lo hacen a partir de una información completa ni con preferencias incambiables.
3. Los Estados buscan poder e influencia, en diferentes condiciones sistémicas definen sus intereses de manera diversa.

El centro de interés de Kehoane es el estudio de las reglas e instituciones internacionales, y este factor lo distingue claramente de realistas y de neorrealistas. Parte de la premisa -de origen claramente liberal o idealista- de que la cooperación es posible y que las instituciones modifican la percepción que los Estados tienen de sus propios intereses, posibilitando así la colaboración genuina.

En lo que a este marco teórico se refiere, el aporte de Kehoane y Nye abre una perspectiva distinta respecto al sentido de la cooperación y la aleja de la noción realista de maniobra propagandística o de aumento de influencia económica¹¹. La cooperación internacional puede ser una operación genuina que redunde en beneficios mutuos y el sistema internacional se despega del esquema de "suma cero" que solo permitiría aumentar la riqueza y el poder de unos en detrimento de los otros actores sistémicos.

Podría pensarse que Kehoane se refiere únicamente a la cooperación internacional entre iguales - o no tan desiguales - como la producida entre aquellas unidades estatales que conformaron la Unión Europea¹².

¹¹ Es necesario anotar aquí que la elaboración teórica de Kehoane se basa en la cooperación entre los países avanzados de Occidente y por lo tanto el término "cooperación internacional" tiene un sentido más limitado que el que le adjudicamos en esta tesis, que se centra en la cooperación desigual entre el Norte y el Sur.

¹² Aún en este ejemplo podría pensarse que no se trataría de una cooperación "igualitaria": de hecho la Unión Europea destina elevados presupuestos para compensar la suerte de aquellas regiones o países más desfavorecidos.

La noción es algo más compleja. En primer lugar, el autor distingue entre armonía y cooperación. La armonía se produce cuando las políticas de cada actor, concretadas sin consideración de los intereses de los otros, son consideradas por éstos como un medio para lograr sus objetivos. Es decir, existiría una coincidencia previa, natural, que antecede a la negociación. En palabras de Kehoane:

La armonía es apolítica. No es necesario ningún tipo de comunicación y no hace falta ejercer ningún tipo de influencia¹³.

El término cooperación se distingue claramente

La cooperación, por contraste, es altamente política, de algún modo deben alterarse los esquemas de conducta. (...) por lo tanto, no implica ausencia de conflicto. Por el contrario, se halla típicamente mezclada con el conflicto y refleja los esfuerzos parcialmente exitosos de superar el conflicto real o potencial. La cooperación solo ocurre en situaciones en las que los actores perciben que sus políticas están real o potencialmente en conflicto, no en las que reina la armonía. La cooperación no debe ser considerada ausencia de conflicto, sino más bien una reacción al conflicto o al conflicto potencial¹⁴.

Esta cooperación bien puede producirse, según el autor de *“Después de la Hegemonía”* en condiciones de desigualdad. Así, la cooperación internacional para el desarrollo podría considerarse un tipo extremo, dada la asimetría de los actores. ¿Cuál sería el conflicto que los donantes salvarían al ayudar a los países más pobres? En primer término, impedir que la miseria

¹³ Kehoane, R., *Después de la Hegemonía*, p. 75.

¹⁴ *Ibíd.*, pp. 75-77.

empuje a los estadistas de los estados del Tercer Mundo a involucrarse en aventuras bélicas que podrían hacer peligrar el orden político internacional. En segundo lugar, evitar que las deprimentes condiciones de vida empujen a los habitantes de las zonas más postergadas a emprender migraciones desesperadas hacia los países más avanzados.

Por su parte, las posiciones de los neo – marxistas sobre la manera en que debería entenderse la cooperación internacional para el desarrollo, difieren entre sí. Los esquemas más lineales y dependentistas, tienden a disminuir o anular la autonomía de las decisiones estatales. Por esa razón, la cooperación para el desarrollo no merece ser examinada, porque es transformada en variable dependiente del proceso de dominación imperial del centro sobre la periferia.

La posición del canadiense Robert Cox, al que podría incluirse dentro de esta corriente, nos proporciona mayores posibilidades de análisis.. Él mismo propone vincularse al pensamiento de Maquiavelo y de Gramsci, lo que puede explicar ciertas cercanías con el realismo y con el institucionalismo moderado..

El ex funcionario de la *Organización Internacional del Trabajo* atribuye al capitalismo un rol preponderante en la determinación del orden mundial. Tratando de escapar de análisis más economicistas, describe la estructura histórica como aquella en la que interactúan tres fuerzas: ideas – tanto aquellas sostenidas por un todo, como las defendidas por un sector de la sociedad – capacidades materiales e instituciones. Para la aplicación al campo de las Relaciones Internacionales, Cox nos habla de un juego entre las fuerzas sociales, como el resultado de la organización de la producción, las formas de estado, derivadas de su interacción con la sociedad y finalmente, los órdenes